2007-02488/

express

Affaires municipales, Sport et Loisir

ARCHIVES

N° 9 – 22 juillet 2003

Loi sur la sécurité civile

Le pouvoir de déclarer l'état d'urgence local

En cas de sinistre majeur, une municipalité locale doit disposer des pouvoirs nécessaires pour intervenir rapidement et efficacement et sauver des vies humaines. C'est pourquoi les lois du Québec confient des responsabilités aux municipalités et leur accordent certains pouvoirs. La Loi sur la sécurité civile (L.R.Q., chapitre S-2.3), entrée en vigueur le 20 décembre 2001, prévoit une mesure d'exception, applicable à certaines conditions, qui donne des pouvoirs spéciaux à la municipalité locale. Il s'agit de la déclaration d'état d'urgence local.

Les circonstances qui justifient la déclaration d'état d'urgence local (art. 42)

Une municipalité locale peut déclarer l'état d'urgence sur l'ensemble ou une partie de son territoire si toutes les circonstances suivantes sont présentes :

- la municipalité est confrontée à un sinistre majeur, réel ou imminent;
- le sinistre est tel qu'on doit agir immédiatement pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes;
- la municipalité estime que ses règles de fonctionnement habituelles ou son plan de sécurité civile ordinaire ne lui permettent pas de réaliser cette action adéquatement.

La notion de sinistre majeur est au cœur de l'exercice de ce pouvoir. L'article 2 de la Loi sur la sécurité civile le définit comme suit : « un événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine, qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles, notamment une inondation, une secousse sismique, un mouvement de sol, une explosion, une émission toxique ou une pandémie[1]. »

1 Une pandémie est une épidémie à grande échelle nécessitant la mise en œuvre de mesures de sécurité civile.

L'état d'urgence local ne saurait être déclaré lorsque la municipalité croit faire face à un sinistre mineur, c'est-à-dire « un événement exceptionnel de même nature qu'un sinistre majeur mais qui ne porte atteinte qu'à la sécurité d'une ou de quelques personnes » (art. 2) ou lorsqu'il s'agit de protéger uniquement des biens. Le ministre de la Sécurité publique peut alors fournir à la municipalité un soutien matériel, technique ou informationnel, ou ordonner la mise en œuvre de mesures d'intervention ou de rétablissement du plan national de sécurité civile (art. 73).

Les personnes habilitées à déclarer l'état d'urgence local

Seule une municipalité locale (art. 42) ou, si elle est empêchée d'agir, le ministre de la Sécurité publique (art. 84) peut déclarer l'état d'urgence sur son territoire. L'état d'urgence est déclaré par le conseil municipal et vaut pour une période maximale de cinq jours à l'expiration de laquelle il peut être renouvelé, sur autorisation du ministre, pour d'autres périodes maximales de cinq jours. Le maire ou le maire suppléant peut agir au nom du conseil lorsque le conseil ne peut se réunir à temps. La portée d'une telle déclaration se limite toutefois à une période de 48 heures (art. 43). Au-delà de ces 48 heures, le conseil municipal peut renouveler l'état d'urgence local pour une période maximale de cinq jours.

Lorsque la municipalité est empêchée d'agir ou fait défaut d'agir, ou lors du rétablissement de la situation après un sinistre, le ministre de la Sécurité publique peut ordonner la mise en œuvre des mesures d'intervention ou de rétablissement suivant le plan de sécurité civile de la municipalité et désigner la personne qui en est chargée. À défaut d'un tel plan, le ministre peut ordonner la mise en œuvre des mesures d'intervention ou de rétablissement du plan national de sécurité civile (art. 83).

Le contenu de la déclaration (art. 44)

La déclaration d'état d'urgence local contient les renseignements obligatoires suivants : la nature du sinistre majeur, le territoire concerné, les circonstances qui justifient la déclaration et la durée de son application.

La déclaration peut également inclure la liste des personnes habilitées à exercer les pouvoirs conférés par l'article 47 de la loi et, pour chacune, le ou les pouvoirs qui lui sont confiés.

L'entrée en vigueur de la déclaration d'état d'urgence local (art. 45)

La déclaration d'état d'urgence local de même que le renouvellement d'une telle déclaration entrent en vigueur dès qu'ils sont exprimés. Un avis doit en être aussitôt donné par les meilleurs moyens à la population, au ministre de la Sécurité publique et aux autorités responsables de la sécurité civile sur le territoire.

Les pouvoirs conférés à la municipalité locale par la déclaration d'état d'urgence (art. 47)

L'article 47 de la loi prévoit que le conseil municipal, ou les personnes habilitées à agir en son nom, peut exercer, sans délai et sans formalité, les pouvoirs spéciaux suivants :

1° contrôler l'accès aux voies de circulation ou au territoire ou les soumettre à des règles particulières;

2° accorder les autorisations ou les dérogations dans les domaines qui relèvent de la compétence de la municipalité;

3° ordonner, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de protection, l'évacuation des personnes ou, sur avis de l'autorité responsable de la santé publique, leur confinement, et veiller à leur hébergement, leur ravitaillement, leur habillement et leur sécurité;

4° requérir l'aide de citoyens en mesure d'assister les effectifs déployés;

5° réquisitionner dans son territoire les moyens de secours et les lieux d'hébergement privés nécessaires autres que ceux prévus à son plan de sécurité civile;

6° faire les dépenses et conclure les contrats nécessaires.

Les moyens de secours et les lieux d'hébergement visés au paragraphe 5° sont ceux des entreprises privées et sont situés sur le territoire de la municipalité. Il peut s'agir d'équipements lourds, d'autobus scolaires, de chambres d'hôtel, etc. Les prix facturés devront être ceux en vigueur immédiatement avant le sinistre (art. 48). De tels moyens ou lieux d'hébergement ne peuvent être réquisitionnés s'ils sont situés à l'extérieur du territoire de la municipalité. Si la municipalité désire, lors d'un sinistre, recourir à des biens ou à des services de l'extérieur de son territoire, il vaudrait mieux qu'au préalable, elle conclue des ententes avec les entreprises ou les fournisseurs de ces biens et services.

La réquisition de moyens de secours ou de lieux d'hébergement du domaine public, par exemple les camions d'un ministère ou d'une école publique, n'est pas possible selon les termes du paragraphe 5°. Encore ici, il vaudrait mieux que la municipalité qui veut s'assurer de la disponibilité d'équipements ou de services publics en cas de sinistre négocie au préalable une entente avec les autorités. Si cela s'avérait nécessaire, les autorités gouvernementales pourraient également, après décision du ministre de la Sécurité publique, mettre à la disposition de la municipalité sinistrée leurs moyens de secours et des lieux d'hébergement publics.

De même, la municipalité peut demander l'intervention ou l'assistance d'une autre municipalité; le prix de cette aide est payé par la municipalité qui l'a demandée suivant un tarif raisonnable établi par résolution de celle qui l'a fournie, à moins que les municipalités n'en décident autrement (art. 57).

Pendant l'état d'urgence et à défaut d'entente, la municipalité pourra conclure des contrats, en vertu du pouvoir spécial mentionné au paragraphe 6°, sans

délai ni formalité, c'est-à-dire sans suivre les prescriptions relatives à l'adjudication des contrats apparaissant dans le Code municipal du Québec ou dans la Loi sur les cités et villes. Le prix du service ou du bien sera alors basé sur sa valeur pendant le sinistre, au risque de devoir payer un prix plus élevé compte tenu de la pénurie.

Ces pouvoirs exceptionnels permettent à la municipalité d'agir rapidement. Ils ne peuvent être utilisés que pendant la période d'état d'urgence, jamais au-delà. Ils s'ajoutent, pendant l'état d'urgence local, à ceux que la municipalité possède déjà en vertu des lois du Québec[1] et des chartes de certaines villes.

Les personnes habilitées à exercer les pouvoirs prévus à l'article 47

En vertu de l'article 44, les personnes pouvant être habilitées par la déclaration d'état d'urgence local à exercer les pouvoirs prévus à l'article 47 sont : le maire, le maire suppléant, un fonctionnaire de la municipalité ou une autorité responsable de la sécurité civile sur le territoire. Un conseiller municipal autre que le maire suppléant ne peut donc être déclaré « personne habilitée ».

Dans le cas où l'état d'urgence local est déclaré par le ministre de la Sécurité publique, ce dernier peut habiliter la personne de son choix à exercer les pouvoirs prévus à l'article 47 (art. 84). Les articles 43 à 52 s'appliquent alors avec les adaptations nécessaires.

La tenue des séances du conseil municipal pendant l'état d'urgence local (art. 46)

Au moment de déclarer l'état d'urgence et pendant celui-ci, le conseil municipal peut, au besoin, tenir ses séances à tout endroit, même à l'extérieur de la municipalité, et déroger aux règles prévues au Code municipal du Québec et à la Loi sur les cités et villes, à l'exception des règles portant sur le caractère public des séances, la période de questions, le quorum ou le vote et la convocation des membres du conseil.

La convocation peut toutefois se faire par un avis d'au moins 12 heures transmis avec les meilleurs moyens de communication disponibles. Les membres du conseil peuvent même délibérer ou voter par tout moyen qui leur permet de participer simultanément à la séance, notamment par téléphone.

La fin de l'état d'urgence local

Le conseil municipal peut mettre fin à l'état d'urgence aussitôt qu'il estime que celui-ci n'est plus nécessaire (art. 49). De même, le ministre de la Sécurité publique peut, s'il le juge approprié, y mettre fin en tout temps (art. 50). La population et, s'il y a lieu, le ministre doivent en être informés rapidement.

Les rapports d'événement

Chaque personne habilitée à agir en vertu de la déclaration d'état d'urgence local doit faire rapport au conseil municipal à la première séance du conseil qui suit d'au moins trente jours la fin de l'état d'urgence (art. 51). Ce rapport permettra à la municipalité de faire un retour sur les événements et un bilan des actions posées. De son côté, le conseil doit, dans les six mois suivant la fin de l'état d'urgence local, remettre un rapport d'événement à la MRC (art. 52). Cependant, la divulgation d'un renseignement peut être reportée si elle risque d'avoir un effet dans une procédure judiciaire (art. 52).

L'exonération de responsabilité

L'article 47 prévoit que la municipalité, les membres du conseil et les personnes habilitées par la déclaration d'état d'urgence local à agir en son nom ne peuvent être poursuivis en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice des pouvoirs qui y sont énumérés.

L'exonération de responsabilité bénéficie à l'autorité responsable de la sécurité civile sauf si elle n'a pas participé à l'établissement d'un schéma de sécurité civile ou si elle n'a pas adopté de mesures de protection conformes au plan de sécurité civile (art. 126).

Quant aux personnes tenues d'apporter leur aide ou de fournir des biens, elles sont réputées se trouver dans une situation de force majeure (art. 124). Cette présomption pourrait être invoquée dans les cas où d'autres obligations

1. Les pouvoirs dont il est question se trouvent notamment dans les lois suivantes :
Code municipal du Québec : a. 437.3, 546(6), 555(2)(6)(7)(7.1)(8), 556, 566.2(1), 817, 937;
Loi sur les cités et villes : a. 348.1, 412(21.1)(23.1)(23.2)(24)(25)(32), 413(32), 463(5), 573.2;
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : a. 113(16) et 113(16.1);
Loi sur la sécurité incendie : a. 36 et suivants;
Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités : a. 305(9).

n'auraient pu être remplies en raison d'un ordre reçu en vertu de l'article 47. En cas de poursuite pour le préjudice causé à autrui lors de leur intervention, les personnes mobilisées seront exonérées de toute responsabilité, à moins que le préjudice ne soit attribuable à leur faute intentionnelle ou à leur faute lourde (art. 126). En règle générale, la municipalité est tenue d'assumer leur représentation ou leur défense. Elle devra aussi le faire si leurs actes font l'objet d'une enquête de la part du coroner ou du commissaire-enquêteur aux incendies (art. 127).

La protection offerte en cas d'accident à la personne qui prête assistance

Que l'état d'urgence ait été déclaré par la municipalité ou par le ministre de la Sécurité publique, la personne dont l'aide, conformément au paragraphe 4° de l'article 47, est expressément requise ou acceptée est considérée comme un travailleur à l'emploi de la municipalité locale selon les termes de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (L.R.Q., c. A-3.001, art. 12).

L'indemnité aux personnes dont l'aide ou les biens ont été requis (art. 48)

La possibilité de réquisitionner des biens ou des services que confère à une municipalité la déclaration d'état d'urgence local ne la soustrait pas de l'obligation d'indemniser les personnes ou les entreprises ainsi mises à contribution.

Une personne dont l'aide ou les biens ont été requis peut demander une compensation. La municipalité est tenue de la lui accorder à l'intérieur des trois mois qui suivent la date de la demande. Le montant de la compensation correspond au prix courant de location de ce type de service ou de bien tel qu'il s'établissait immédiatement avant le sinistre. La municipalité doit également indemniser la personne pour les dommages qu'elle aurait causés au bien requis, exception faite des dommages que le sinistre lui aurait manifestement causés de toute manière.

Pour permettre aux citoyens dont l'aide est expressément requise ou acceptée de faire valoir leurs droits à une compensation, la municipalité peut trouver utile de tenir un registre contenant le nom du citoyen, la date et la durée de l'aide qu'il a fournie ainsi qu'une description des tâches qu'il a effectuées.

Dans le cas où l'état d'urgence local est déclaré par le ministre de la Sécurité publique, les biens ou les services réquisitionnés en vertu des paragraphes 4° et 5° de l'article 47 sont à la charge de la municipalité qui doit, le cas échéant, les rembourser suivant les modalités déterminées par le ministre (art. 84, al. 2).

L'aide financière du gouvernement du Québec (art. 100)

La déclaration d'état d'urgence local ou national ne donne pas droit automatiquement à un programme d'aide financière. Le gouvernement peut établir un programme d'aide financière pour soutenir la municipalité notamment lorsque la gravité d'un sinistre et l'ampleur des préjudices qui en découlent risquent de mettre en péril sa situation financière. Ce sont habituellement les frais excédentaires entraînés par la mise en œuvre de mesures d'urgence qui serviront à déterminer l'admissibilité de la municipalité sinistrée à un tel programme.

Ce bulletin est réalisé par le Service de l'information et de l'édition de la Direction des communications du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir.

Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3
Téléphone : (418) 691-2015

Rédaction et information
Direction du soutien aux opérations régionales avec la collaboration du Service de développement et soutien en sécurité civile et en sécurité incendie du ministère de la Sécurité publique
Tél : (418) 691-2003

Affaires municipales, Sport et Loisir
Québec